

LA CUESTIÓN TERRITORIAL COMO TEMA DE DEBATE.
PROBLEMAS DE SU REFORMA

Enrique Belda Pérez-Pedrero.

Titular de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Ciudad Real (UCLM)

Consejero Consultivo de Castilla-La Mancha

SUMARIO

- 1. Pocos avances desde 2004.*
- 2. Una primera consecuencia del debate: la herida mortal del hecho provincial.*
- 3. La carrera competencial como fuente de problemas.*
- 4. El intento de ceñirse a los aspectos nominales: el enfoque del Consejo de Estado.*
- 5. Sugerencias que el Consejo de Estado añade a la propuesta de reforma del Gobierno, y crítica al respecto.*
- 6. La organización territorial, debate abierto.*

1. Pocos avances desde 2004

La primera impresión que podría extraerse de la tentativa de reforma que se operó entre 2004 y 2007, sería su lógica, inocencia y pertinencia; ya que se trata de reflejar en la Constitución el resultado del trascendente proceso histórico de descentralización política, con la mera mención de los nombres de las Comunidades Autónomas. Con términos similares a los mencionados por Balaguer Callejón¹, la Norma Fundamental subrayaría su vertiente simbólica e integradora, incorporando un reconocimiento constitucional específico del Estado Autonómico, lo cual, esta vez en palabras de Fossas Espadaler “(...)no consiste en un banal ejercicio de estilo”².

Lo que sucede es que el observador político y jurídico, por el contrario, la primera sensación que percibiese ante ella sería la radicalmente opuesta. Esta propuesta de reforma desencadena una notable inquietud en lo que pueda servir como instrumento de recordar y avivar el omnipresente debate de la igualdad territorial efectiva. De hecho, el problema no es otro que reformar un asunto relativo al territorio, por insustancial que pudiera presentarse, en el convulso terreno del debate autonómico (político y competencial)³.

2. Una primera consecuencia del debate: la herida mortal del hecho provincial

El Informe del Consejo de Estado de 16 febrero de 2006, aprovechó la solicitud del Gobierno sobre el lugar, los criterios de orden y los efectos de la enu-

1. Balaguer Callejón, Francisco, “Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas”. En VV.AA., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (eds.), págs. 565 a 583, Madrid, 2006. Pág. 582.

2. Fossas Espadaler, Enric, “La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución: el Jurista Persa satisface (parcialmente) su curiosidad”. En VV.AA., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (eds.), págs. 585 a 608, Madrid, 2006. Pág. 606.

3. Algunos autores, al margen de consideraciones de oportunidad, desde un punto de vista estrictamente jurídico niegan la pertinencia de la mención constitucional, señalando a los estatutos de autonomías como lugares apropiados para recoger las denominaciones propias de cada Comunidad Autónoma, evitando la petrificación de la propia terminología. Medina Guerrero, Manuel, “La inclusión de las Comunidades Autónomas (y Ciudades Autónomas) en el texto constitucional (o sobre la conveniencia de preservar el principio dispositivo en la concreción de la denominación de las Comunidades Autónomas)”. En VV.AA., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (eds.), págs. 609 a 625, Madrid, 2006.

meración de las Comunidades españolas, para realizar una serie de reflexiones en torno a los caracteres generales de nuestro Estado Autonómico. Las bases son las conocidas doctrinalmente y que recuerda el propio Gobierno en su solicitud de informe (lo que conocemos como el proceso abierto, evolutivo y variable que se ha desarrollado en el país desde 1979, y en el que están habitualmente presentes desde categorías derivadas del acceso a la autonomía, a problemas competenciales, labor del Tribunal Constitucional o conjugación de fuentes del derecho)⁴.

Ya desde las consideraciones previas, el Consejo de Estado expresa una línea de argumentos, que más tarde extenderá a sus reflexiones sobre la reforma del Senado, en la cual el asumido protagonismo institucional de las Comunidades Autónomas parece engrandecerse aún más ante futuras reformas, a costa del territorio provincial y de su Diputación. Se quiere con ello justificar la evolución operada desde 1978 en el cual esas corporaciones gozaban de un papel impulsor de la Comunidad, y que hoy, alumbrada ya esa realidad, provincia y diputación parecen tender a desaparecer, no sólo quedar en un segundo plano, como madres sacrificadas una vez cumplieron su papel de referencia en el nacimiento del nuevo orden, en aquellos territorios (la mayoría de las actuales Comunidades Autónomas), donde los hechos diferenciales brillaban por su ausencia. En el marco actual, el alto órgano consultivo afirma que son las Comunidades Autónomas, y no las provincias, las dueñas de sus propios destinos⁵. La afirmación es más que evidente y ya el propio Título VIII CE marcó la infranqueable barrera entre la autonomía política de la Comunidad, y su nivel de protección, con base en el mismo art. 2 CE, y la autonomía de las instituciones locales, *de segundo nivel, administrativa, o en el marco de la ley*, como se ha caracterizado en multitud de estudios, y su garantía institucional⁶.

4. ICEST (Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de 16 de febrero de 2006), págs. 128 a 135.

5. ICEST, págs. 136 y 137.

6. Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *Los representantes locales en España*, CEPC, Madrid, 2000. Sobre la autonomía local y su garantía existen centenares de referencias bibliográficas. Destacar, entre otras: Bandres Sánchez-Cruza, Juan Manuel, *La autonomía local en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. En VVAA: *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Ed. Diputació de Barcelona-M. Pons, Barcelona, 1998. Fanlo Loras, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. CEC. Madrid. 1990. García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*. Ed. Marcial Pons-Diputació de Barcelona-Universidad Carlos III. Madrid-Barcelona, 1998. Jiménez Campo, Javier, *Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español*. REDC nº 53. Mayo-Agosto de 1998. Morell Ocaña, Luís, *La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución*. En VVAA: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. INAP-MAP. 1997. Parejo Alfonso, Luciano, *La autonomía local. Contenido constitucional y configuración legal básica*. En *Cuadernos de Derecho Judicial. Administración autonómica*. CGPJ. Madrid, 1992. Perez Tremps, Pablo, *Autonomía local y procesos constitucionales*. En VVAA, *Defensa de la autonomía*

El desarrollo del proceso descentralizador ha provocado el desembarco de las competencias en calidad y cantidad sobre las nuevas autonomías, a la par que dentro de las corporaciones locales, la unidad básica municipal recobraba su protagonismo natural. La provincia y la diputación (en menor medida la isla, y los cabildos o consejos, y desde luego no las diputaciones forales vascas), han pasado al último plano de la capacidad de decisión y de la influencia de poder efectivo en la sociedad. En cualquier caso, antes de suponer una desaparición futura de la referencia territorial provincial y de su institución constitucional representativa (llámese diputación o, a tenor del art. 141.2 CE, de cualquier otra forma), procedería reflexionar sobre la conveniencia de suprimir el ente territorial intermedio, o si procede su sustitución por cualesquiera otras figuras, como parece ocurrir en territorios donde la comarca (con denominación variada) goza de arraigo. No es el informe del Consejo el lugar adecuado para ello, no obstante lo cual, de la lectura del documento se descubre la apuesta por la postergación del hecho provincial para consagrar el nuevo centro de poder, y con ello el *neocentralismo*, de las sedes de autoridad de las Comunidades Autónomas sobre territorios heterogéneos. Esta conclusión es, cuando menos, alarmante: Cómo explicar al vecino de una pequeña localidad de la provincia de Almería, que los servicios que no pueda prestar su ayuntamiento, han de ser atendidos en el centro de toma de decisiones que se encuentra en la lejanísima Sevilla, como antaño pasaban las soluciones por Madrid. O al de Molina de Aragón, en Guadalajara, desde Toledo, setenta kilómetros más lejano aún que el antiguo Ministerio de la Gobernación. O al municipio segoviano o leonés respecto de Valladolid, o a El Hierro desde Las Palmas. ¿Pueden los órganos desconcentrados de la administración autonómica suplir un referente institucional de representación provincial o insular?

3. La carrera competencial como fuente de problemas

Junto con la postergación provincial como fenómeno de la nueva realidad institucional, el Consejo de Estado repasa también los problemas que ha generado el principio dispositivo en la evolución de las nacionalidades y regiones, y entre ellos en particular, la carrera por la asunción de competencias. Como elemento de preocupación más reciente en el panorama español, derivado de la configuración entrelazada del derecho autonómico al margen de unas reglas claras de conexión, alude con acierto a la crisis política que traslada a todo el

local ante el Tribunal Constitucional. Ed. INAP-MAP. 1997. Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Ed. Civitas-UCM. Madrid, 1990.

territorio nacional cualquier proceso de modificación estatutaria en una Comunidad⁷. Ante lo cual se plantea si no sería mejor trasladar a la Carta Magna, siguiendo la dinámica del derecho comparado, una delimitación competencial precisa. Evidentemente y como hilo a sus reflexiones introductorias sobre el tema, esa es tarea compleja y, en cualquier caso, tampoco la ocasión es la propicia ya que el Gobierno que insta el proceso de reflexión o la iniciativa previa, quiere reformar controladamente el panorama, y en este preciso asunto, hacer un mero reconocimiento nominal de la nueva realidad territorial; mientras que las soluciones de fondo, sin duda, alterarían el sistema autonómico español conocido hasta la fecha.

Sería cuestión de un detenido estudio constatar si, precisamente la tendencia hacia la igualación, hacia el máximo nivel competencial, y el paso del tiempo, ha terminado ya con la posibilidad de disponer, de variar, y de crear diferentes tipos de Comunidades; mutando la sustancia del Estado Autonómico pensado en 1978 con la finalidad de satisfacer a ciertos territorios y posibilitar las expectativas del resto en un incierto futuro. Llegados al final de la carrera de asunción competencial y constatando que el sistema del Título VIII ya ha cambiado ¿Por qué ha de entenderse que la reforma excedería sus límites? Se trataría del caso más claro de adecuación de la norma a la realidad.

Se constata así, que el tema de la mención nominal de las Comunidades Autónomas se puede llegar a presentar como menos sencillo o formal de lo que a primera vista se pretende, al esconder el único problema institucional grave y latente que ha acompañado el fructífero desarrollo de la España constitucional: el territorial.

4. El intento de ceñirse a los aspectos nominales: el enfoque del Consejo de Estado

El Consejo de Estado presenta sus soluciones al respecto, ceñidas a las tres cuestiones planteadas por el Gobierno de Zapatero, impulsor de la reforma en 2004-2005: el lugar de mención de las Comunidades, los criterios de relación y los efectos para los artículos afectados con los cambios que se sugieran.

7. ICEST, pág. 143 y ss. En unas fechas donde la polémica tramitación del Estatuto de Cataluña es la primera causa de discusión de la clase política y la doctrina científica. Seguidamente ocurre lo mismo en la tramitación de otros estatutos, especialmente con el valenciano y el andaluz.

a) Respecto del lugar idóneo en la sistemática constitucional, el órgano consultivo señala el Título Preliminar o el Título VIII. En el primer caso, se resaltaría y se acentuaría la importancia. El precepto sería el art. 2 CE, que consagra los principios de unidad y autonomía⁸. Esta solución demandaría también la reforma de otros preceptos en el Título VIII para aludir por su nombre a las Comunidades, con lo que esta hipotética opción legislativa se acumularía a la que seguidamente se describe. En el segundo caso, se podría limitar la reforma al Título VIII, modificándose el art. 137 CE o bien en el art. 143 CE, inclinándose a su vez el Consejo por éste último, tras estudiar diversas alternativas, entre ellas la de modificar ambos preceptos⁹.

La mención se realizaría, proponen, en lengua española, añadiendo una advertencia sobre que su denominación oficial es la establecida en los respectivos estatutos, para así constitucionalizar el modo utilizado también en la lengua cooficial o la denominación de instituciones adoptada en su día (por ejemplo, *Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*).

Este precepto también aludiría a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que a su vez serían citadas en una modificación del art. 137 CE que también propone, para describir la organización territorial de España, que supera la dualidad Comunidad Autónoma-Corporación Local (Municipios y Provincias), para añadir la Ciudad Autónoma¹⁰. El Consejo evita entrar en la caracterización actual

8. Insertaría en el art. 2 CE, tras la garantía de la autonomía de nacionalidades y regiones, una llamada a que ya están “(...) *constituidas en Comunidades Autónomas (...)*”. Esta opción es solidamente defendida por Tajadura Tejada, Javier, “Inclusión de las Comunidades Autónomas en la Constitución”. En VV.AA., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (eds.), págs. 627 a 650, Madrid, 2006. Previamente del mismo autor: “La constitucionalización del mapa autonómico: una reforma necesaria pero insuficiente”. En *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Roura Gómez Santiago A. y Tajadura Tejada, Javier (dirs.), Biblioteca Nueva, págs. 281 a 336, Madrid, 2005. Opina que sería preciso constitucionalizar el Estado autonómico con un reparto de poderes en base al principio de igualdad, sistema de financiación, potenciación del Senado y de los mecanismos de cooperación.

9. Propone un texto que diga “*Las Comunidades Autónomas que integran el territorio nacional son las siguientes (...)*”, enumerando las mismas, como enseguida veremos, según el criterio cronológico de aprobación de sus estatutos de autonomía. O bien, dejando claro en el art. 137 CE que éstas integran ya España, proclamar en el art. 143 que “*De acuerdo con el ejercicio que las nacionalidades y regiones han hecho de su derecho a la autonomía, el territorio nacional queda integrado por las siguientes Comunidades Autónomas (...)*”

10. ICEST, pág.169.

de autonomía que gozan las Ciudades de Ceuta y Melilla¹¹ (aunque el hecho de que proponga su inclusión distintiva en el art. 137 CE al margen de las Comunidades Autónomas y los municipios, es todo un acierto que consolida la realidad de tercer género autonómico de estos enclaves) proponiendo dos redacciones alternativas para su mención junto con las Comunidades, también en el art. 143 CE¹². En las redacciones alternativas que propone del art. 137 CE también pone en evidencia la distinta naturaleza de la autonomía política de las Comunidades Autónomas, que se desenvuelve en el ámbito de la Constitución y de sus propios Estatutos, frente a la autonomía de los municipios y provincias cuyos intereses serán gestionados autónomamente pero en el marco de la ley (evidentemente que no solo estatal, sino también autonómica)¹³.

b) Por lo que se refiere a los criterios de relación nominal de las Comunidades, el Consejo repasa el derecho histórico y comparado, concluyendo a partir de este último que una enumeración sistemática es la práctica más extendida. El modo de efectuarla, puede ser desde el orden alfabético a la creación histórica, criterio éste último sin duda preferible por el apoyo que desde el propio articulado de la Constitución ofrecen preceptos como el art. 148.2 y la Disposición Transitoria 2ª CE¹⁴. Así, la fecha de aprobación estatutaria, criterio hasta el momento aceptado por las Comunidades para su presencia institucional y protocolaria en actos de Estado, resolvería el orden en la relación, sin acarrear ninguna otra consecuencia, como una hipotética preferencia de fondo de unas sobre otras, por motivos históricos o de competencias efectivas.

c) Finalmente, sobre los efectos de la mención expresa de las Comunidades Autónomas constituidas, en el resto del articulado constitucional, el Consejo plantea la necesidad de modificar: 1º) la rúbrica o encabezamiento del mismo Tí-

11. Icest, pág. 166. Sobre la naturaleza de la “autonomía” de las ciudades autónomas: Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 8, (septiembre-diciembre de 1999), INAP, Madrid, 2000, págs. 119 a 138. Otras publicaciones: Carbonell Porras, E., “La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado”, en *Civitas, Revista española de derecho administrativo*, nº 110 (abril-junio de 2001), págs. 251 a 268. López Mira, A.X., “Ceuta y Melilla. ¿Comunidades Autónomas o peculiares entidades locales?”, en *Revista de Derecho Político*, nº 43, págs. 147 a 156, 1998. Requejo Rodríguez, Paloma, “Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?”, en *REALA* nº 277, págs. 67 y ss., mayo-agosto de 1998.

12. En el art. 143 CE: “*Gozan igualmente de autonomía las Ciudades de Ceuta y Melilla*”. O “*Forman igualmente parte del territorio español las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla*”.

13. Icest, pág. 169.

14. Icest, págs. 147 a 150, y pág. 154.

tulo VIII CE, que se denominaría “*De la organización territorial*”, prescindiendo de su terminación “*del Estado*”, a fin de evitar equívocos entre las variadas acepciones del término, en especial con la que habitualmente se utiliza en este mismo Título como sinónimo de “Administración Central del Estado”, o “Instituciones del Estado Central”. 2º) Los elementos transitorios, o más bien ya utilizados temporalmente y agotados, que habrían de ser suprimidos¹⁵. Tanto del art. 143 CE, donde el Consejo centra la posibilidad de enumeración de las Comunidades Autónomas, como, por la misma razón, del art. 151 CE, que podría ya desaparecer en su totalidad. En conexión con este último habrá que subrayar que las variaciones institucionales futuras de la Comunidad que accedió al proceso mediante este cauce, se sustanciaría por su propio Estatuto, por lo que procede la correspondiente supresión del art. 152.1 CE. La supremacía estatutaria se podría garantizar en el art. 147 CE, para todas las Comunidades Autónomas, ya que sus Estatutos han de contener unos mínimos (*denominación, organización y sede de las instituciones propias*) así como en el párrafo dedicado por el art. 152.2 CE a la obligación de referéndum para la reforma de este tipo de Estatutos¹⁶. 3º) El art. 144 CE, eliminando las referencias transitorias una vez completado el sistema de articulación, pero dejando abierta la posibilidad de acceso a un régimen autonómico para territorios no integrados actualmente en una Comunidad Autónoma¹⁷. A salvo de hipótesis de laboratorio protagonizadas por una anexión territorial a costa de otros Estados (¿Gibraltar?), tal previsión solo podría referirse a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla o a sus peñones cercanos. 4º) Por idénticas razones de inutilidad, propone la supresión del contenido del actual art. 146 CE, ya que los procedimientos de reforma establecidos en cada Estatuto sustituyen este precepto que recogía la asamblea *ad hoc* para la elaboración de los primeros proyectos de Estatuto de las Comunidades Autónomas que pretendían acceder al autogobierno por el procedimiento fijado en el art. 143 CE, y que fueron conocidas como Autonomías de *vía lenta*. 5º) En base a parecidos criterios de inaplicabilidad o por

15. Algunos problemas sobre estas normas constitucionales, ya fueron adelantados en Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La consolidación de un Estado de hecho y el problema de las disposiciones adicionales y transitorias”. En VV.AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia (XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado, 27, 28 y 29 de octubre de 2004), págs. 371 a 398, Madrid, 2005.

16. Siempre y cuando, parece entenderse, que el Estatuto de Autonomía andaluz garantizase tal referéndum, porque de lo contrario, una reforma estatutaria en este sentido podría alterar el procedimiento de reforma y eliminar esta decisión constituyente, por lo que sería dudoso aceptar sin más la supresión de este mandato por razones de economía legal.

17. Icest, pág. 182, “*Las Cortes generales, a propuesta del Gobierno y siguiendo el procedimiento previsto para la reforma de los Estatutos, podrán por motivos de interés nacional autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía singular para territorios que actualmente no estén integrados en ninguna Comunidad Autónoma*”

su uso irreplicable, el extenso art. 148 CE, ha de ser eliminado, porque el marco de las competencias autonómicas ha sido ya una realidad marcada a partir de la asunción de la materia no expresada en el art. 149.1 CE, gracias a la habilitación contenida en el art. 149.3 CE, que concede a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir todo lo no reservado para el Estado, si así se recoge en sus propios Estatutos de Autonomía. Aunque no se haya agotado su contenido, basta el juego del propio artículo 149 CE para delimitar las competencias entre ambos niveles territoriales. 6º) La mayor parte de Disposiciones Transitorias de la Carta Magna, en cuanto se refieren a la cuestión territorial estarían en condiciones de desaparecer, por su propia esencia: las Disposiciones 1ª, 6ª y 7ª, ejecutadas en los inicios del proceso autonómico, la DT 4ª sobre posible incorporación de Navarra al País Vasco (cuyo contenido sólo sirve de base para ataques infundados al autogobierno de la Comunidad Foral desde ciertos sectores de la Comunidad vecina), o la DT 5ª, sobre posibilidad de constituirse en Comunidades Autónomas las ciudades de Ceuta y Melilla en acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros de sus respectivos ayuntamientos, y con autorización de una ley orgánica, en los términos previstos en el art. 144 CE¹⁸.

Sobre la eliminación de esta última Disposición Transitoria referida a las ciudades norteafricanas, cabe puntualizar el contenido del informe del Consejo. Como se ha expuesto más arriba, y en otros lugares¹⁹, y el propio documento del órgano consultivo deja zanjado, Ceuta y Melilla son Ciudades y no Comunidades Autónomas, por lo que no hicieron en el fondo uso de este precepto, convirtiéndose en un género nuevo a medio camino entre la corporación local que ya eran, y la Comunidad a la que se parecían en notables caracteres (presencia de un Estatuto, denominación de órganos ejecutivos y representativos) pero de la que diferían en otros (capacidad de legislar) haciendo inviable su equiparación con el resto de Autonomías. Por ello, suprimiendo esta Disposición se corre el riesgo de provocar un cierre del derecho a la autonomía, de grado igual a la que disfrutaban las Comunidades. No parece que fuera a ocurrir de este modo, primero porque, formalmente, el contenido de esta disposición de derecho transitorio deviene en imposible al haber desaparecido sus ayuntamientos, pero en segundo lugar, y como motivo más relevante, porque el propio Consejo, tras sugerir que se constitucionalice, tanto en el art. 137 como en el art. 143 CE, la categoría de Ciudad Autónoma referida a estos dos enclaves, parece dejar la puerta abierta a la autonomía de caracteres similares a los de las restantes (en su propuesta de mantener el art. 144 CE, de cara a la posibilidad de

18. Icest, pág. 179 y ss., detalla todas las reformas propuestas.

19. Belda Pérez-Pedrero, Enrique, "La organización institucional de las Ciudades Autónomas"....
Op. cit.

que los territorios no integrados en una Comunidad Autónoma, pudiesen gozar de un Estatuto de Autonomía singular). Pero en este caso, ha de entenderse que las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, que aprueban sendos Estatutos para las Ciudades Autónomas no cerrarían la posibilidad a una organización política similar a la de las otras diecisiete partes integrantes del territorio español, sirviendo de habilitación este art. 144 CE, para superar el modelo de *ciudad autónoma* camino del de *comunidad autónoma*. De lo contrario, primero, sería interpretada la singularidad que la propuesta del Consejo atribuye a los Estatutos de las ciudades, como referida a una fuente normativa distinta al del resto de Estatutos (su contenido, aunque no la fuente, sin duda lo es). Y segundo, se abriría la puerta a un amplio debate para descubrir si el poder de reforma podría suprimir la salida ofrecida por el constituyente como opción de futuro para estos territorios, de ser Comunidades, y no Ciudades Autónomas (DT 5ª CE y art. 2 CE).

Como se puede comprobar, la, en principio, formal mención de las Comunidades autónomas además de no resultar tan limitada, conduce a una *limpieza normativa* de consideración, acertada por regla general, desde una actitud de compromiso con la actualización y el saneamiento de la norma, aunque no tanto con la finalidad de la reforma, cuya pretensión meramente descriptiva, podría convivir con esta serie de disposiciones sin causar daños al funcionamiento del sistema. En todo caso, parece más que evidente que un órgano como el consultado, de naturaleza jurídica indiscutible, está en la obligación de apuntar todos estos elementos en desuso, logrando una depuración y actualización del sistema.

5. Sugerencias que el Consejo de Estado añade a la propuesta de reforma del Gobierno, y crítica al respecto

Y en base a los mismos criterios de compromiso jurídico, y sin duda, por la inquietud de los miembros del más alto órgano consultivo, por los problemas de derecho público, el informe en cuestión se atreve, al hilo de la mención de las Comunidades, a reflexionar (gracias a la fórmula abierta que le permite la demanda del Gobierno y dentro de los términos de la Ley Orgánica del Consejo) sobre determinados problemas de fondo que inciden en la actividad institucional de España, desde prácticamente 1978, y que se presentan con cierta crudeza en paralelismo al intento de reforma constitucional, durante la VIII Legislatura Constitucional (2004-2008).

a) La primera de las reflexiones surge con la formulación de sus alternativas articuladas ante la pregunta del Gobierno, y se refiere a la necesidad política que

algunas de nuestras Comunidades tienen de diferenciarse expresa y constitucionalmente del resto. Sobre ello, el Consejo señala que la estructuración territorial de España se presenta distinta a la consagrada en el *Estado Integral* de la Constitución de 1931, que permitía la coexistencia de dos modelos de organización territorial. La Constitución actual suscita un nuevo panorama con el que se pretende instrumentar la distribución de competencias fruto de una descentralización política y administrativa, que demanda unidades territoriales en las que descargar el poder, hasta ese momento central, que se reparte. También por ello, difiere del modelo federal²⁰. Así, la formulación buscada resulta, a juicio del órgano consultado, la más correcta, enunciando conjuntamente todas las Comunidades con independencia de la tradición histórica y los antecedentes jurídicos que presentaban ya en el período constituyente, unas regiones existentes por gozar de cierta identidad, hechos diferenciales o por motivos geográficos o naturales.

Ciertamente el Consejo opta por la fórmula de igualar en el plano formal de la enumeración constitucional, todas y cada una de las Comunidades, con razones jurídicas de peso que transcurren desde el modelo elegido que combina unidad y autonomía, hasta la constatación de la igualdad de los habitantes en derechos y obligaciones con independencia del territorio que habiten (art. 2 y arts. 138.2 y 139.1 CE). Lo que parece más preocupante de la solución propuesta es la ausencia (probablemente acertada pero seguramente criticada) de un reflejo explícito, no ya hacia las Comunidades históricas, sino hacia la continuidad en el Título VIII y en otros preceptos, de las variadas referencias distintivas que el constituyente regaló a esos territorios: una repercusión expresa, aunque fuese meramente formalista, de la distinción entre nacionalidades y regiones, una prolongación de las ventajas o “atajos” que en el momento fundacional del Estado de las Autonomías se facilita a las regiones con tradición organizativa propia derivada de variados motivos (País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra, Baleares, y Canarias). Así, ante la desaparición de preceptos que contienen referencias explícitas, especialmente las Disposiciones Transitorias, el efecto percibido por la clase y la representación política de esos territorios puede tender al de una sensación de uniformidad, no conformándose con la potenciación práctica de sus capacidades de autogobierno en los propios Estatutos.

b) Una segunda de las preocupaciones suscitadas por el Consejo de Estado, se refiere a la delimitación o aclaración de los principios constitucionales que

20. ICEST, pág. 172.

inspiran las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, y de aquellas entre sí: los de solidaridad, igualdad, y cooperación o colaboración. 1º) Ante el principio de solidaridad, sugiere la necesidad de que el Estado lo distinga como una cláusula efectiva, que supere precisamente la condición de principio, para todas las relaciones interautonómicas pero también intraautonómicas²¹, apelando para ello a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional desde hace varios años (SSTC 152/1988 y 183/1988, 64/1990, 100/1990, 236/1991 o 51/1993 entre otras)²². Sería esta reforma, a su juicio, una buena oportunidad para concretar la solidaridad, cuya indeterminación ha sido paliada por la actividad del más alto intérprete de la Constitución, por lo cual enumera los artículos del texto vigente donde tales previsiones se pueden afinar. 2º) En cuanto a la efectividad de la igualdad entre territorios, estudia con detenimiento su presencia en los arts. 138.2, 139.1, 149.1.1ª y 152, todos ellos en relación con el art. 14 CE, así como la jurisprudencia constitucional en la materia, centrada en la cohabitación del principio de igualdad y el principio de autonomía. Concluye que su efectividad pasa por la actuación estatal aseguradora de unos mínimos servicios en toda la geografía nacional, aprovechando la finalidad distributiva perseguida desde el art. 158 CE.²³ 3º) Respecto de los principios de cooperación y colaboración, tras un análisis jurisprudencial igualmente detallado, que comienza en la STC 18/1982, concluye como en los anteriores casos con la actual falta de precisión sugiriendo su consagración explícita como un deber constitucional²⁴.

c) Otra de las reflexiones del Consejo ya perfilada desde las primeras líneas del tratamiento de esta propuesta de reforma, es la que expone la (baja) consideración que a su juicio debe recibir el territorio *provincia*, de producirse las reformas constitucionales. Con brevedad, anticipa los rasgos fundamentales de lo que pudiera ser la nueva situación, que concretará posteriormente al abordar en el informe la reforma del Senado. El balance final que espera a la provincia como institución local, y a la diputación, como su institución representativa, es desesperanzador. En este extremo, la moderación y el carácter completo y reflexivo que marca la tónica general del excelente informe del Consejo de Estado, se desvanece ante la ausencia de justificaciones jurídicas (que sin duda existen) para rebajar o eliminar la presencia del ente territorial intermedio en buena parte del articulado constitucional, prescindiendo de barajar, aunque fuera para eliminar-

21. Evitando así el nacimiento de diferencias entre las distintas zonas de la Comunidad.

22. ICEST, pág. 191.

23. ICEST, págs. 194 a 199.

24. ICEST, págs. 199 a 202.

los, los argumentos que sostienen la prolongación en nuestro sistema de la estructura territorial e institucional intermedia, muy en especial en las Comunidades Autónomas en las que su arraigo es notable, que no son pocas²⁵.

Tras un somero repaso del proceso de crisis de la provincia como división territorial y como ente local, aboga por la supresión de su autonomía y personalidad, proponiendo incluso la desaparición de la más elemental garantía de supervivencia o existencia de los límites territoriales provinciales actuales, que quedarían a merced de las Comunidades Autónomas, ya que apuesta por la modificación de la reserva de ley orgánica habilitada para la alteración de su espacio, en el art. 141.1 CE²⁶.

A nuestro juicio, el papel de la provincia y sus instituciones, parece que demanda una reflexión mucho más calmada, y no basta con aprovechar una reforma que les afecta tangencialmente, para revisar la apuesta del poder constituyente por su continuidad: circunscripción, base para la creación de las nuevas Comunidades Autónomas, estructura intermedia o instrumento para la ejecución de políticas públicas en ámbitos supramunicipales. Es probable que tienda a desaparecer la socialmente desconocida diputación, o que el sentimiento autonómico supere y sustituya el sentimiento provincial, pero como es natural esta cuestión demandaría en su caso un proceso de debate previo a una reforma, en la que la voluntad de los promotores y de los representantes, se manifieste respecto de transitar el camino de la postergación provincial de una manera expresa y consciente.

El posicionamiento del Consejo, es más que evidente que se fundamenta sobre las opiniones doctrinales mayoritarias y que, con toda probabilidad, no afectaría la práctica institucional de las provincias ni sus funciones. Lo que parece también incuestionable es que respaldaría el proceso, abierto ya, de crecimiento (porque, entre otras cosas, las corporaciones provinciales no tienen instrumentos jurídicos de defensa, de la magnitud que posee la administración estatal o autonómica) de competencias autonómicas a costa de las provinciales. El núcleo del problema, trasciende el ámbito jurídico, y es el siguiente: la estructura territorial e institucional intermedia es imprescindible para el cumplimiento de determinadas funciones en aquellas Comunidades (no, evidentemente, las uniprovinciales) que el proceso de descentralización política y administrativa desde la Administración Central del Estado a las nuevas autonomías, no es suficiente para acercar la gestión públi-

25. Castilla-León, Castilla-La Mancha, Andalucía, Valencia, Extremadura, Galicia, y en menor medida Aragón.

26. ICEST, pág. 202 y ss.

ca y el conocimiento de las necesidades a la ciudadanía. En muchas regiones (ya citadas: las dos Castillas, Andalucía, Valencia, Extremadura, Galicia, y en menor medida Aragón), la identificación provincial y las peculiaridades de carácter geográfico, demandan una estructura que, como reconoció el constituyente en el art. 141.2 CE, puede encomendarse a las diputaciones o cualesquiera otras instituciones de carácter representativo, para posibilitar la triple relación *conocimiento del problema-toma de decisión política-ejecución o prestación del servicio*. Esta actividad demanda una institución o mejor dicho, una red completa de ellas que se extienda por el territorio autonómico con criterios uniformes, por lo que no basta con la potenciación de una red de mancomunidades o consorcios que, por su propia naturaleza tienden a imponerse una serie de límites sectoriales en sus fines, ni tampoco la sustitución por una estructura comarcal, donde ésta no tiene aceptación del administrado o, en el mejor de los casos su reconocimiento es notablemente más reducido que el de la provincia y su institución²⁷. Por su parte, tampoco los municipios, que a duras penas por su financiación pueden responder de sus propios servicios, pueden autogestionar todos y cada uno de los extremos de su competencia cuando su número de residentes es reducido, demandando una actuación supramunicipal continua.

Lo que pudiera presentarse como solución al problema, la asunción de las funciones representativas y la atención poblacional por parte de la Comunidad Autónoma, es precisamente el combustible para alimentar el nuevo problema territorial latente, generado desde hace veinticinco años con la implantación de las Comunidades Autónomas: el *neocentralismo*. Todos los efectos positivos que proyecta el *Estado de las Autonomías* en el desarrollo político, social, económico, asistencial y cultural de la España de los últimos años han tenido sus notas discutibles y, es más que probable, que también ciertos reflejos negativos en variados terrenos. Ninguno de ellos tan grave como aquél que destruye la idea original que alienta el proceso de descentralización, como es el acercamiento institucional y de toma de decisiones aproximado al ciudadano. De esta forma, cuando los diferentes territorios del Estado (utilizando la acepción *territorio* en sentido amplio, no siempre sinónimo de Comunidad Autónoma, sino de región, municipio, isla, comarca, etc.), sin importar su preexistencia histórica, logran el acceso al autogobierno y con ello la posibilidad de detectar y atender desde la cercanía con más

27. O cuando existe una comarca o comarcas arraigadas, tendría que constatarse su generalización y eficacia en todo el territorio, como sucede en Cataluña, o como parece intentarse en Aragón desde su Ley 10/1993, de 4 de noviembre, sobre Constitución y regulación de las Comarcas. La tónica habitual en el resto de Comunidades es la inexistencia de este tipo de unidad intermedia, o su arraigo parcial (caso de la Ley 1/1987 de Castilla-León, sobre la comarca de El Bierzo).

eficacia sus derechos y necesidades, salvando la lejanía de la capital administrativa del Estado; comienzan al tiempo a detectar, en muchos casos, que ese núcleo centralista superado con la Constitución y sus resortes, reaparece o se transustancia en un nuevo ente de poder tanto o más fuerte, ejercitado desde la capital, los núcleos de decisión y las elites políticas de su Comunidad Autónoma. Como ya se ha apuntado, el jienense, granadino o almeriense, respecto de las instituciones andaluzas; el alcarreño, conquense o puertollanense respecto del centro ejecutivo de toma de decisiones en Castilla-La Mancha, ubicado en Toledo; o el soriano, abulense, salmantino, zamorano, o leonés frente a Valladolid (entre otros muchos ejemplos); pueden terminar asumiendo la misma intensidad en la dependencia, ajena a un referente propio identificable y cercano.

Los aspectos anteriores son susceptibles de análisis desde otras disciplinas pero el derecho constitucional está en la obligación de ofertar una solución jurídico-constitucional a la necesidad social, muy en particular cuando se evalúa un proceso de reforma constitucional en el que, nuestra labor principal es esa, ya que toda la motivación del ejercicio del poder de reforma es la readaptación al tiempo y la circunstancia, de la norma fundamental. La provincia y su institución representativa se erigen en la actualidad como uno de los escasos frenos o muros de contención a la, hasta ahora, ilimitada voracidad competencial de las Comunidades Autónomas que, en trámite de arrebatar los últimos resquicios competenciales que le quedan al Estado extramuros del art. 149.1.1ª CE, procede desde hace dos décadas a expandirse a costa de las corporaciones locales. Además, no ha de olvidarse que, desde otro punto de vista, el fortalecimiento de la unidad básica territorial (el municipio), y la indiscutida legitimidad social de su corporación representativa y sus agentes ejecutivos (ayuntamiento y alcaldes, respectivamente, avalados por una mayor voluntad legislativa estatal de dotar de contenido su autonomía, y de garantizar la misma, y beneficiados por corrientes que avalan, en lo político, una segunda descentralización); arroja al ente intermedio provincial al abismo de desapoderamiento competencial y financiero, transformándolo en una entidad sin raigambre que participa residualmente, y en ocasiones de forma alegal, de las competencias de los demás entes territoriales.

Que la situación indefinida de las diputaciones ha de ser solucionada es tan cierto como que las Comunidades Autónomas carecen de un patrón común de arraigo territorial que les permita omitir la raíz del fenómeno provincial en buena parte de nuestra geografía nacional, y tan cierto, por último, como que nacionalidades y regiones deben evitar la reproducción del centralismo sobre sus propio territorio cuya erradicación es el origen de ellas mismas. Sin entes locales inter-

medios, o con ellos débiles, eso sucede, y la postergación del referente provincial acentuará esta tendencia²⁸.

La sustancialidad de este problema escapa a un tratamiento tangencial derivado de la relación nominativa de las Comunidades Autónomas y de la reforma del Senado, y las consecuencias de la indiscutible necesidad de mejora en uno y otro ámbito deben sopesar la voluntad de los iniciadores de la reforma, y evidentemente, la percepción del constituyente en este terreno. De esa manera de puede afrontar este aspecto provincial en una reforma amplia de todo el modelo territorial, en el cual se habrían de tratar numerosas ramificaciones del problema, más palpables y sangrantes que el desarrollo de la Cámara Alta e incluso, la propia naturaleza de ciertas Comunidades Autónomas. Por ejemplo, el desarrollo de la participación democrática en los municipios, la financiación de los mismos, las duplicidades competenciales entre Comunidades y Ayuntamientos, la garantía de los servicios locales básicos y la responsabilidad ante su incumplimiento, la solidaridad intraautonómica, etc.

El proceso de retorno al centralismo, es inapreciable en las Comunidades uniprovinciales o en aquellas, como Cataluña, que logran por variadas razones un entramado intermedio que representa el hecho supramunicipal. Pero es especialmente interesante el estudio de todo lo expuesto sobre la institución intermedia, en tres Comunidades, en las dos insulares y en el País Vasco, por la siguiente cuestión: resolver la crisis de la provincia pasa por determinar, como hemos anticipado, si es necesario un ente local intermedio generalizado (que evite el comarcalismo esporádico o el parcialismo de finalidades de las mancomunidades), o por el contrario carece de sentido este nivel representativo y administrativo, pudiendo asumir sus funciones la propia Comunidad Autónoma, con representantes (como ya sucede) de esos territorios en sus asambleas y atendiendo las necesidades a través de una red de cargos y órganos de gestión desconcentrada radicados en esos lugares. Si se determina la ausencia de tal necesidad ante una presencia territorial organizada de la Comunidad Autónoma, poco cabe decir. Pero si la necesidad del eslabón intermedio pervive, por los motivos aludidos y compartidos en nuestro entorno democrático (Francia, Italia, Alemania...) y muy especialmente como contrapeso de fomento del institucionalismo democrático frente a la omnipresencia de la administración autonómica; lo que procede de inmediato es una reforma que termine con su incertidumbre. No es este el lugar

28. Otras recientes opiniones sobre la relación de Provincias y Comunidades Autónomas: Morell Ocaña, Luís, "La dinámica provincial a partir de la Constitución". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 300-301, págs. 13 a 33, 2006.

adecuado para un análisis profundo, pero es obligado apuntar al esquema organizativo de esas tres comunidades señaladas si se quiere encontrar un modelo autóctono adecuado para cimentar una nueva estructura político-administrativa que supere la de las diputaciones actuales. Así, los Consejos de las Islas Baleares, los Cabildos canarios y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos del País Vasco, realizan la función institucional intermedia en Comunidades Autónomas con similares o mayores (en el caso vasco) manifestaciones de voracidad competencial, sin renunciar al espacio que les es propio, y manteniendo vigente en sus instituciones a través de distintos periodos de nuestra historia, cierto nivel de notoriedad. Su capacidad de gestión, competencias propias y delegadas y sobre todo, su índice de aceptación social basado en la participación política a través de representantes escogidos en elecciones directas; contribuyen a la legitimación y reconocimiento social de las mismas, mostrando al resto de entes un modo racional de organización.

d) El último objeto de disertación del Consejo de Estado en torno al sistema territorial español, desde la naturaleza abierta del informe, es el de mayor complicación técnica, y es calificado como “*la apertura del sistema*”²⁹. En este punto se alude a las consecuencias de un proceso temporalmente paralelo a la emisión del informe, el de la reforma de varios Estatutos de Autonomía, y la incidencia de esos resultados en la configuración, o en su caso se diría en la *mutación*, del texto constitucional. Del texto hay que subrayar que el asunto abierto en ese momento al debate, era el riesgo de desacuerdo entre la opinión del Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales, ante un proceso de reforma. Sin profundizar en estos asuntos, constata la existencia de procedimientos de reforma distintos en el derecho autonómico español, por lo que plantea variados ajustes, entre los que destacaríamos la consideración del estatuto como ley orgánica³⁰, o la reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad³¹.

Por lo que se refiere a los límites de capacidad de los estatutos de las Comunidades Autónomas, normas que formando parte del sistema de fuentes inciden sobre el modelo en su conjunto, el Consejo de Estado sugiere dos posibles reformas clarificadoras: suprimir la dualidad actual entre lo que se entiende como transferencia y lo que se denomina como delegación, y evitar que los estatutos incorporen las competencias estatales transferidas a la Comunidad Autónoma³².

29. ICEST, pág. 207 y ss.

30. ICEST, pág. 218.

31. ICEST, pág. 219.

32. ICEST, págs. 220 a 223.

El muy tratado tema de la incidencia estatutaria en el sistema de fuentes, es recurrente en cada uno de los problemas surgidos en los procesos de reformas catalán, valenciano, andaluz o balear. La desconexión, denunciada entre otros por Ortega Álvarez³³, entre el mismo y esta reforma constitucional, vuelve a presentarse como un déficit de seriedad del planteamiento general del proceso en la pasada Legislatura (2004-2008).

El Título VIII de la Constitución española, en consonancia con el resto del articulado que trata las fuentes del derecho, origina una configuración específica del contenido del tipo de norma denominado “Estatuto de Autonomía”. Este, debiera tener limitada su capacidad de relacionar o describir determinadas temáticas. Si se entendiese que los estatutos de Autonomía pueden gozar de un contenido posible o adicional, complementario del descrito en el art. 147.2 CE, surgiría la necesidad, en todo caso, de reiterar el imperativo constitucional de respetar la asignación territorial y competencial del sistema constitucional de fuentes.

6. La organización territorial, debate abierto

La reforma planteada en su día y aletargada hoy, pone sobre el tapete buena parte de los problemas de la organización territorial de España, que han de ser atendidos tarde o temprano. Es cierto que la propuesta de reforma en este extremo de la relación nominal de Comunidades, y en la reforma del Senado, se presentó como limitada, y a ella no cabe exigirle un efecto curativo absoluto. Pero la cuestión está en si la misma puede al menos, remediar o paliar cierto número de desajustes advertidos y denunciados reiteradamente desde todos los ámbitos. La vinculación ciudadana con el modelo territorial no puede debilitarse ante una ocasión como la que se pretendía suscitar con la reforma, para concluir después de una modificación constitucional, que los cambios sólo se referían a cuestiones puntuales y que es necesario plantear un nuevo proceso de reforma sobre el territorio. Aquí reside, pues, la principal debilidad de la propuesta: sus objetivos limitados y meramente formales. Abrir el debate sin resolver el fondo, en el que se encuentran cuestiones como el papel del Tribunal Constitucional, que está en la práctica haciendo de *constituyente*, y un sistema de estatutos de autonomía que, examinados e interpretados conjuntamente sustituyen lo que la Constitución de

33. Ortega Álvarez, Luis, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Cuadernos Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005. Tajadura Tejada, Javier, “La constitucionalización del mapa autonómico...”. *Op. cit.*, también crítica el riesgo de que las reformas estatutarias superen la Constitución.

1978 no llega a decir³⁴. Puede que la base de todo ello fuera abordar sin complejos el tipo de Estado que tenemos y el que queremos, comenzando por afrontar su naturaleza³⁵.

34. Como subraya Cabo Martín, Carlos de, *La reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho...*, págs. 77 y ss.

35. Ruipérez Alamillo, Javier, “Una cuestión actual en la discusión política española:...”. Pág. 136: este autor, en línea con otros desde Antonio La Pergola suscribe que los llamados Estados federal, integral, regional, de las autonomías...; “(...) *no son más que manifestaciones estructurales concretas de una misma realidad: el Estado Federal o, si se prefiere, el Estado políticamente descentralizado.*”. Puede que sea cierto, llevando por tanto a extender este calificativo a buena parte de los sistemas descentralizados que no son calificados como tales. Desde luego, en España, si los grandes partidos mayoritarios asumieran el término “federal” como apellido de nuestro Estado, terminarían un tiempo con muchos de los problemas actuales. Al menos, hasta que los nacionalismos periféricos reaccionaran ante la evidencia de lo que en realidad es un Estado Federal, leyendo también a Ruipérez en sus acertadas palabras: “(...) *en el Estado Constitucional no existe más soberano que el poder constituyente que elabora, discute, aprueba, establece y sanciona la constitución, hecho lo cual, y como entre otros, han puesto de manifiesto Schmitt y De Vega, el Constituyente desaparecerá de la escena política, dando paso a la actuación de los poderes constituidos. Lo que, en definitiva, nos dice que forma parte de la naturaleza del Estado Federal el que tanto la organización central como los centros autónomos de decisión política no pueden ser entendidos como titulares de derechos de soberanía, sino, muy al contrario, de derechos de autonomía.*”. (Ruipepérez Alamillo, Javier, “Una cuestión actual en la discusión política española:...”, pág. 137). En pág. 141: En España, es el Pueblo español en su conjunto, el único soberano.

Resumen

La reforma de la Constitución en los aspectos referidos a su organización territorial, se sigue planteando como una necesidad por la clase política y los profesionales del Derecho público. La fallida propuesta de reforma conocida entre 2004 y 2007, quedó en aspectos de escasa importancia.

Abstract

The constitutional reform in the aspects referred to his territorial organization, It continues appearing as a need for the political class and the professionals of the Public law. The unsuccessful reform proposal known between 2004 and 2007, it remained to aspects of minor relevancy.

Palabras clave

Territorio
Reforma constitucional
España

Key words

Territory
Constitutional reform
Spain